CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 17 de Setembro de 1998 *

A — Introdução

1. No presente processo, o Reino dos Países Baixos opõe-se a uma redução, num montante de mais de 82 milhões HFL, dos financiamentos do FEOGA, no âmbito da decisão relativa ao apuramento das contas para 1990 [1]. A Comissão, recorrida, justifica a redução alegando que os organismos de intervenção neerlandeses teriam — devido a controlos insuficientes — adquirido manteiga fabricada a partir de nata fresca, segundo um método não autorizado no âmbito da intervenção.

2. Até 1987, a regulamentação comunitária previa que os organismos de intervenção apenas adquirissem manteiga fabricada a partir de natas ácidas, além de outras condições relativas ao teor em água e em matéria gorda [2]. A manteiga fabricada a partir de natas frescas só podia ser aceite para intervenção se tivesse um máximo de 2%, em peso, de sal [3]. A manteiga sem sal só era assim admitida à intervenção se fosse fabricada a partir de natas ácidas.

3. No final dos anos 70 foi desenvolvido, nos Países Baixos, um novo método, dito método NIZO [4], segundo o qual a manteiga também pode ser fabricada a partir de natas frescas. Como o agente acidificante só intervém num estádio posterior do processo, o leitelho que se obtém é doce.

4. Quando da introdução e da aprovação deste novo método nos Países Baixos, as autoridades nacionais informaram a Comissão que futuramente poderia ser problemático controlar se a manteiga proposta à intervenção era fabricada a partir de natas frescas ou ácidas. É manifesto que, na fase do produto final, já não é possível determinar se a manteiga foi preparada a partir de natas frescas ou ácidas.

* Língua original: alemão.

1 — Decisão 93/659/CE da Comissão, de 25 de Novembro de 1993, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros quanto às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», com respeito ao exercício financeiro de 1990 (JO L 301, p. 13).

2 — V. artigo 1.°, n.° 3, alínea a), aa), do Regulamento (CEE) n.° 985/68 do Conselho, de 15 de Julho de 1968, que estabelece as regras gerais que regem as medidas de intervenção no mercado da manteiga e da nata (JO L 169, p. 1; EE 03 F2 p. 190), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 2714/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972, modificando o Regulamento n.° 985/68 (JO L 291, p. 15; EE 03 F6 p. 156), e o artigo 3.°, alínea a), do Regulamento (CEE) n.° 685/69 da Comissão, de 14 de Abril de 1969, relativo às modalidades de aplicação das intervenções no mercado da manteiga e da nata de leite (JO L 90, p. 12; EE 03 F3 p. 83).

3 — Artigo 1.°, n.° 3, alínea a), bb), do Regulamento n.° 985/68, alterado pelo Regulamento n.° 2714/72.

4 — NIZO: Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek.

5. Nos Países Baixos, o controlo da intervenção reparte-se por três organismos. O VIB [5] é o organismo competente para a intervenção, na acepção da regulamentação comunitária. É responsável pela aquisição e armazenagem da manteiga e realiza também os respectivos controlos que consistem, essencialmente, em verificar se a embalagem da manteiga contém as menções especialmente exigidas para a intervenção. O VIB delegou parte da sua competência no COZ [6], que é um organismo de controlo de direito privado. Este tem por principal função executar os controlos, incluindo os *in loco*. Por fim, o AID [7] é a entidade ministerial com competência genérica para os controlos. Tem por missão verificar se o COZ executa escrupulosamente as suas incumbências. Além disso, o AID assegura o controlo da aprovação das várias fábricas de lacticínios para a intervenção.

6. Em 1987, com base num controlo efectuado pelo AID, o VIB rejeitou mais de 25 000 t de manteiga destinadas à intervenção. Segundo as indicações do Governo neerlandês, parte desta manteiga tinha sido fabricada a partir de natas frescas e outra parte com utilização de permeato NIZO, proibido nos Países Baixos para a produção destinada à intervenção. Os autos relativos a esta averiguação foram enviados à Comissão.

7. Em Abril de 1989, o presidente da comissão do orçamento do Parlamento Europeu, o deputado neerlandês Pieter Dankert, publicou um relatório segundo o qual a totalidade da manteiga proposta à intervenção entre 1982 e 1987, nos Países Baixos, não cumpria os requisitos exigidos, pois toda ela tinha sido fabricada segundo o método NIZO.

8. Na sequência deste relatório, a Comissão efectuou, em 1989, o seu próprio controlo, cujos resultados constam do relatório de síntese de 1993 [8]. De acordo com este documento, as autoridades neerlandesas nunca introduziram um sistema de controlo que permitisse analisar a nata utilizada no fabrico da manteiga comprada em intervenção. Segundo a Comissão, a análise dos documentos disponíveis revelou que a manteiga adquirida entre 1982 e 1987 tinha sido fabricada através do método NIZO ou através de um método misto, também ele não autorizado.

9. Embora os Países Baixos estivessem informados, desde 1977, das insuficiências do controlo, só no início de 1987 é que instituíram um controlo relativo ao método utilizado. O COZ nunca verificou o método utilizado: com efeito, no ano de 1987, o AID recusara manteiga que, no entanto, o COZ tinha admitido à intervenção.

10. O relatório de síntese chama ainda a atenção para o facto de as autoridades neerlandesas estarem informadas, desde 1982, das tentativas de venda à intervenção da manteiga fabricada a partir de natas frescas. Quando da

5 — Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau.

6 — Centraal Orgaan Zuivelcontrole.

7 — Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

8 — Doc. VI/119/93-PT final.

verificação das aprovações das empresas em 1987, o AID pôde constatar que, pelo menos desde 1982, as fábricas de lacticínios vendiam à intervenção manteiga não autorizada. As autoridades neerlandesas deviam ter informado os serviços competentes da Comissão dessa situação.

11. Tendo em conta a gravidade dos incumprimentos, foi, consequentemente, decidida uma redução de 10% sobre todas as despesas declaradas para 1987 e relativas às quantidades de manteiga adquiridas depois de 28 de Fevereiro de 1985. Desta forma, a Comissão não reconheceu o montante total de 82 656 019 HFL.

12. Pelo contrário, o Reino dos Países Baixos considera que fez tudo — principalmente ao introduzir controlos suplementares — o que era exigível a um Estado-Membro neste domínio. Como aqueles controlos tinham evitado as irregularidades, não havia obrigação de informar a Comissão.

13. Consequentemente, o Reino dos Países Baixos interpôs em 1994 um recurso no qual conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a Decisão 93/659/CE da Comissão, de 25 de Novembro de 1993, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros quanto às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», com respeito ao exercício financeiro de 1990 (JO L 301, p. 13), na parte em que recusa o apuramento de um montante de 82 656 019 HFL relativos a despesas com manteiga admitida à intervenção;

— condenar a Comissão nas despesas.

14. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— indeferir o recurso por falta de fundamentação;

— condenar o recorrente nas despesas da instância.

B — Fundamentos e argumentos das partes

15. O Reino dos Países Baixos aduziu vários fundamentos. Em primeiro lugar, acusa a Comissão de ter aplicado erradamente o artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 729/70 relativo ao financiamento da política agrícola comum [9]. Esta disposição determina que as

9 — Regulamento do Conselho de 21 de Abril de 1970 (JO L 94, p.13; EE 03 F3 p. 220).

consequências financeiras de irregularidades ou de fraudes não são suportadas pela Comunidade, se resultarem de irregularidades ou de negligências imputáveis às administrações ou organismos dos Estados-Membros.

16. Ora, o Reino dos Países Baixos considera que não lhe podem ser imputadas quaisquer irregularidades ou omissões. A seu ver tudo fez, ou seja, realizou todas as inspecções que razoavelmente seriam de esperar por parte de um Estado-Membro. Desta forma, considera ter cumprido todas as imposições estabelecidas no artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70, que dispõe:

«Os Estados-Membros tomarão, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para:

— se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo Fundo;

— evitar e proceder judicialmente contra as irregularidades,

...»

17. O Reino dos Países Baixos alega ter cumprido todos os requisitos da legislação comunitária em matéria de inspecções. Todavia, a regulamentação tem lacunas que não lhe permitem impedir eficazmente a venda da manteiga NIZO aos organismos de intervenção. A título de exemplo, o Regulamento n.° 685/69, no seu artigo 2.°, n.° 1, prevê apenas a colheita de amostras no produto final. Ora, no produto final, já não é possível determinar qual o método de fabrico da manteiga.

18. Neste contexto, a Comissão chama a atenção para o facto de os controlos previstos pela Comunidade terem sido estabelecidos numa época em que o método NIZO ainda era desconhecido. Mas, na sua opinião, os controlos previstos, que também respeitam ao modo de fabrico da manteiga, permitem indiscutivelmente aos Estados-Membros fiscalizar qual o processo de fabrico utilizado. As instalações utilizadas no modo de produção tradicional são diferentes das necessárias para o método NIZO. As instalações NIZO têm de ser providas de orifícios para a posterior adição de permeato NIZO, bem como de um reservatório especial para as natas frescas. Ora, segundo a Comissão, o método tradicional não exige este tipo de reservatório, pois a nata nele utilizada possui características completamente diferentes. Era pois viável, no quadro de um controlo *in loco* nas fábricas de lacticínios, determinar qual o método de fabrico da manteiga.

19. O recorrente contesta este ponto, argumentando ser possível converter, rapidamente, as instalações para outro método de produção. Consequentemente, não seria possível veri-

ficar se, além do método de fabrico utilizado quando do controlo, as fábricas de lacticínios não recorriam também a outros.

20. A Comissão refuta esta argumentação. Fazendo referência aos autos apresentados pelo recorrente, relativos ao controlo efectuado pela AID, assinala o facto de, por ocasião das reuniões com os directores das fábricas de lacticínios, estes terem explicado que as instalações adequadas ao método NIZO já não podiam servir para o fabrico tradicional.

21. Como segunda possibilidade de controlo, a Comissão cita a análise, *in loco,* da nata e do leitelho. Baseando-se no facto de, no método NIZO serem utilizadas natas frescas como matéria-prima e no decurso da produção se obter leitelho doce, enquanto no método tradicional são utilizadas natas ácidas e o leitelho obtido é também ácido, a Comissão opina ser aquele controlo exequível através da mera degustação da nata ou da análise do leitelho nas fábricas de lacticínios.

22. Na opinião do recorrente, este método fornece apenas indicações pontuais e, portanto, só fará sentido se executado regularmente. A Comissão não contesta esta afirmação.

23. Como terceira possibilidade, a Comissão propõe a verificação dos livros de contas. A Comissão enumera a este respeito vários indícios susceptíveis de revelar qual o método utilizado. Assim, o leitelho doce obtido através do método NIZO seria muito mais fácil de comercializar do que o leitelho ácido. Os Países Baixos refutam esta consideração fazendo notar que o leitelho ácido também pode ser utilizado como produto de base — por exemplo para o fabrico de queijo — e, portanto, comercializado.

24. A Comissão fundamenta a sua afirmação num relatório que lhe foi submetido pelo próprio recorrente. Nele, menciona-se terem sido, sobretudo, as dificuldades de comercialização do leitelho ácido que levaram os produtores ao desenvolvimento de um novo método, através do qual o mesmo não é produzido.

25. A Comissão refere também o exame dos planos e custos de produção. O método NIZO permitiria uma produção contínua conduzindo assim a uma redução de custos. O exame dos documentos comerciais permite verificá-lo. Finalmente, a quantidade de permeato NIZO utilizado também permite concluir qual o método de produção seguido. O recorrente contesta, alegando, por um lado, que a redução de custos não é significativa e que, por outro, a quantidade de permeato utilizado não permite qualquer conclusão precisa acerca do modo de produção, dado que este permeato também serve para a produção destinada à intervenção.

26. Quanto à perfeição dos controlos previstos pelo direito comunitário, o recorrente pensa que as consequências das lacunas existentes no sistema de controlo comunitário não devem ser suportadas pelos Estados-Membros. Incumbe à Comissão adaptar a sua regulamentação ao estado da técnica. A Comissão teria sido, nesta situação, especialmente negligente pois fora várias vezes alertada pelo recorrente para os problemas que eventualmente poderiam surgir com a introdução do método NIZO. Como a partir do produto final já não pode ser apurado se a manteiga foi fabricada a partir de natas frescas ou de natas ácidas, o recorrente solicitou várias vezes que a regulamentação fosse adaptada ao estado da técnica.

27. O recorrente afirma ainda que, ao introduzir medidas suplementares no seu sistema de controlo, cumpriu as obrigações que lhe eram impostas pelo artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70. Isto significa que fez tudo o que razoavelmente lhe podia ser exigido.

C — Tomada de posição

28. Em seguida, cumpre-nos verificar se é possível — eventualmente através de uma combinação dos modos de controlo citados pela Comissão — garantir com suficiente certeza que nenhuma manteiga fabricada a partir de natas frescas seja vendida em intervenção.

29. Das alegações produzidas pelas partes resulta que pelo menos é pacífico entre elas que existem determinadas diferenças facilmente detectáveis entre os dois tipos de instalações de produção e que estas podem ser modificadas — mesmo que isso implique algumas dificuldades. Daqui se conclui que controlos frequentes e não anunciados previamente são susceptíveis de revelar qual o modo de produção utilizado pela empresa.

30. Relativamente ao exame dos livros de contas, tendo em conta o referido relatório segundo o qual o método NIZO foi desenvolvido em virtude das dificuldades de comercialização do leitelho ácido, não é possível concluir com base nas cifras relativas às vendas do leitelho produzido — e eventualmente também com a identificação dos compradores — que seja exequível determinar se se trata de leitelho doce ou ácido.

31. Mesmo que seja discutível a questão de saber se a quantidade de permeato constitui um indício suficiente do modo de produção, tem se dar razão à Comissão quando esta afirma que uma combinação de todos os controlos que propõe permite uma verificação fiável do método de produção utilizado. Não pode pois concordar-se com o recorrente quando este afirma que, mesmo com base nas propostas da Comissão, não seria possível determinar qual o método utilizado no fabrico

da manteiga destinada à intervenção, tanto mais que é ele o próprio a asseverar ter realizado tudo o que era necessário para impedir que a manteiga NIZO fosse vendida em intervenção. Conclui-se pois que, na opinião do recorrente, tal deve ser possível de controlar de uma ou de outra forma.

32. Também não estou de acordo com o recorrente quando este pretende transferir para a Comissão a responsabilidade pelos controlos. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, incumbe às administrações nacionais zelar pelo estrito cumprimento das regras comunitárias [10]. No seu acórdão no processo Exportslachterijen van Oordegem, o Tribunal definiu o alcance desta obrigação dos Estados-Membros no domínio do financiamento do FEOGA. A propósito do artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 afirmou:

«Esta disposição, que constitui, neste domínio específico, uma expressão das obrigações impostas aos Estados-Membros pelo artigo 5.° do Tratado, define, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os princípios segundo os quais a Comunidade e os Estados-Membros devem organizar a execução das decisões comunitárias de intervenção agrícola financiadas pelo FEOGA, bem como o combate à fraude e às irregularidades relacionadas com estas operações (v. acórdão BayWa, já referido, n.° 13).

Deste modo, o artigo citado impõe aos Estados-Membros a obrigação geral de tomarem as medidas necessárias para verificar a realidade e a regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, mesmo que o acto comunitário específico não preveja expressamente a adopção de uma concreta medida de controlo (v. acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão, C-8/88, Colect., p. I-2321, n.os 17 e 18)» [11].

33. Daqui resulta que os Estados-Membros têm a obrigação geral de efectuar controlos suficientes, mesmo que estes num caso concreto não estejam expressamente previstos na regulamentação em causa.

34. Principalmente, numa situação como a controvertida, na qual através de um novo processo de produção se gera uma nova situação para os controlos, incumbe aos Estados-Membros adaptá-los à nova situação. Tanto mais que no presente caso — como a Comissão, com justeza, fez notar — esta situação resulta da autorização pelo Estado-Membro do método NIZO.

35. Seguidamente, verificarei se os controlos suplementares introduzidos pelo recorrente eram efectivamente suficientes. Antes de examinar detalhadamente este ponto, convém

10 — Acórdãos de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão (C-48/91, Colect., p. I-5611, n.° 11); de 9 de Outubro de 1990, França/Comissão (C-366/88, Colect., p. I-3571, n.° 20); de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão (C-8/88, Colect., p. I-2321, n.° 17), e de 6 de Maio de 1982, BayWa e. a. (146/81, 192/81 e 193/81, Recueil, p. 1503, n.° 26).

11 — Acórdão de 2 de Junho de 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Colect., p. I-2283, n.os 17 e 18).

esclarecer, em termos genéricos, a quem cabe, num caso destes, o ónus da prova como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça. A Comissão declara, a este respeito, que incumbe aos Estados-Membros efectuar os controlos necessários. Por isso considera que não podia substituir as entidades controladoras nacionais e avaliar as medidas de controlo realizadas pelos Estados-Membros. Incumbe-lhe apenas verificar se essas medidas eram suficientes para evitar irregularidades. Se puder provar a existência de dúvidas justificadas, pode daí tirar as consequências financeiras. Cabe então ao Estado-Membro provar que estavam satisfeitas todas as condições para a aceitação das despesas pela Comissão. O recorrido refere-se a este propósito ao acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Países Baixos/Comissão [12].

36. Este acórdão também é referido pelo recorrente que dele tira uma ilação diferente. Na sua opinião, a Comissão não produziu as provas necessárias, dado que nenhum elemento de prova demonstra a existência de uma dúvida séria. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, em caso de litígio, cabe à Comissão provar a existência de uma violação das normas comunitárias. Ora, no caso em apreço, a Comissão nem sequer teria provado a existência de dúvidas sérias, contentando-se em afirmar, categoricamente, que as medidas de controlo adoptadas pelos Países Baixos eram insuficientes.

12 — Já referido, nota 10.

37. É correcta a referência aqui feita pelas partes ao acórdão Países Baixos/Comissão. Nele o Tribunal de Justiça declarou [13]: «A Comissão está efectivamente obrigada não a demonstrar de modo exaustivo a irregularidade dos dados transmitidos pelos Estados-Membros, mas a apresentar elementos de prova da existência de uma dúvida séria e razoável quanto aos números comunicados pelas administrações nacionais. Esta facilitação da exigência da prova a fazer pela Comissão explica-se pelo facto de... ser o Estado que está melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas do FEOGA, e ao qual incumbe, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa possível da veracidade dos seus números e, se necessário for, da inexactidão dos cálculos da Comissão» [14].

38. Como se pode deduzir da argumentação das partes, não existe qualquer desacordo quanto ao facto de, numa primeira fase, a Comissão dever demonstrar, de forma plausível, a existência de dúvidas sérias. É controverso, no caso presente, que a Comissão o tenha feito. Nesta perspectiva, há agora que verificar se os controlos suplementares referidos pelo recorrente eram suficientes para dissipar aquelas dúvidas (ou mesmo para impedir que surgissem).

13 — Já referido, nota 10, n.º 17.

14 — De igual modo, o Parlamento Europeu declara, na sua resolução de 13 de Abril de 1989 sobre a prevenção e repressão das fraudes contra o orçamento da Comunidade na Europa do pós-1992 «que o Conselho ainda não conferiu à Comissão poderes suficientes para esta (poder) fiscalizar a administração das receitas e despesas da Comunidade nos Estados-Membros...» (JO C 120, p. 279, n.º 7).

39. O recorrente refere desde logo o facto de ter definido os conceitos de «nata» e de «ácido» — o que as regulamentações comunitárias não tinham feito — e de ter proibido em Novembro de 1986 o permeato NIZO. A isto a Comissão contrapõe, acertadamente, que aquelas eram as condições básicas que o recorrente tinha que impor quando autorizou o método NIZO.

40. Era ainda necessário garantir o respeito destas condições, não podendo, portanto, as mesmas ser consideradas sem mais como prova de um controlo eficaz.

41. Em segundo lugar, o Reino dos Países Baixos refere os controlos realizados pelo AID. Em sua opinião, a verificação da aprovação das fábricas de lacticínios implicava a constatação da existência de instalações de produção de manteiga fabricada a partir de natas ácidas. Todavia, segundo a Comissão, tal não é um controlo eficiente, dado que, entre 1982 e 1987, nem sequer foram realizados quaisquer controlos deste tipo. A este propósito, a Comissão refere-se às respostas do ministro Braks sobre as questões escritas que lhe foram colocadas pelo Parlamento neerlandês na sequência do relatório Dankert. A questão de saber se entre 1982 e 1986 tinham sido feitos controlos por parte do AID, mereceu resposta negativa. O controlo das aprovações só tinha sido realizado a pedido do VIB, que só o solicitava em caso de novas aprovações ou de alteração das condições do VIB, como aconteceu em 1982 e 1986.

42. O Reino dos Países Baixos contesta esta argumentação. O AID controlou não só as aprovações das fábricas de lacticínios, mas também o COZ. Alega ainda não ser permitido à Comissão servir-se de declarações de terceiros na produção das provas a que está obrigada. Além disso, as questões da Comissão não estavam inseridas no seu contexto, e eram acompanhadas das suas próprias conclusões.

43. A este argumento, a Comissão responde que se trata de documentos oficiais do governo, transmitidos pelas autoridades e juntos aos autos. Além disso, estes documentos destinam-se não a servir de meio de prova, mas sim de indícios do carácter sério das dúvidas da Comissão quanto à eficácia do sistema de controlo neerlandês. Tal utilização nada tem de censurável. Nem sequer se vislumbra que as questões mencionadas pela Comissão tenham sido retiradas do seu contexto. A Comissão apresentou as questões e as respostas globalmente e não em separado. Por outro lado, não se pode afirmar que existe um «contexto», dado que as questões precedentes e as subsequentes não respeitavam aos controlos efectuados pelo AID. Também não se pode dizer que a Comissão daí tire ilações injustificadas. Quando o ministro competente declara que só houve controlos por parte do AID em 1982 e em 1986, e o próprio recorrente refere que o AID fez os seus controlos no âmbito de uma verificação da aprovação das fábricas de lacticínios, é admissível que existam sérias dúvidas acerca da regularidade dos controlos efectuados pelo AID.

44. Finalmente, acrescente-se o seguinte: se o recorrente — como já mencionado — esclarece que os controlos das instalações pelo AID não permitiam determinar o método de fabrico, dado que as instalações podem ser rapidamente convertidas, tal pode significar que os controlos não eram realizados regular e frequentemente. Existem, portanto, motivos sérios para duvidar que o AID tenha efectuado controlos regulares entre 1982 e 1987.

45. Se além disso se tiver em conta que o AID, quando do seu controlo em 1987, rejeitou uma quantidade considerável da manteiga proposta, por a mesma ter sido fabricada a partir de natas frescas, e se simultaneamente se assinalar que não é certo que aquele organismo tenha feito esses controlos em anos precedentes, daí resultam dúvidas sérias quanto à eficácia do sistema de controlo neerlandês antes de 1987.

46. Como medida de controlo suplementar, o Governo neerlandês menciona os controlos efectuados pelo COZ no decurso do processo de fabrico. Afirma que a nata e o leitelho obtido eram degustados por ocasião das verificações e que, em caso de dúvida, a nata era submetida a uma análise para aferir a sua acidez. Segundo o Governo neerlandês, a Comissão sabia que o COZ actuava daquela forma. Ficava assim garantido que apenas a manteiga fabricada segundo o método autorizado recebia a embalagem prescrita pelo VIB, na qual figurava a inscrição «I» ou «INT». E só a manteiga assim acondicionada podia ser vendida aos organismos de intervenção.

47. A estes argumentos a Comissão opõe que aqueles controlos não eram efectuados regularmente. Refira-se, a este propósito, que é o próprio recorrente a afirmar que tal controlo efectuado durante o processo de fabrico não fazia sentido, dado que através dele só se obtinham resultados pontuais. No mínimo, tal leva a duvidar que os controlos do COZ fossem feitos de modo regular e não apenas esporadicamente.

48. Ainda segundo a Comissão, as instruções dadas ao COZ relativamente aos controlos a efectuar não tinham sido adaptadas às circunstâncias, mesmo após uma tentativa de fraude em 1982. (Naquela época também se tinha tentado vender manteiga NIZO em intervenção). Tal resulta igualmente das respostas do ministro Braks. A um pedido de comunicação das instruções escritas relativas aos controlos efectuados pelo COZ, o ministro respondeu que tais instruções não existiam. Segundo ele, aquelas questões já tinham sido resolvidas nos anos 70. Acresce, ainda segundo a Comissão, que por parte do COZ também não houve um exame contabilístico sistemático. Tal ocorreu principalmente em 1987, quando a manteiga NIZO autorizada pelo COZ foi rejeitada pelo AID.

49. O Reino dos Países Baixos responde afirmando que o facto de a manteiga NIZO ter sido descoberta e rejeitada demonstra, precisamente, a eficácia do sistema de controlo neerlandês. Por isso, não compreende por que razão as instruções destinadas ao COZ deviam ter sido sujeitas a uma adaptação.

50. Todavia, a Comissão — tal com já foi dito — pensa que o AID nem sempre esteve activo e que apenas reintroduziu os controlos em 1987. Nestas circunstâncias, o COZ era a única autoridade de controlo activa até 1987. Se se verificasse agora que a manteiga autorizada pelo COZ foi efectivamente fabricada segundo o método NIZO, daqui resultariam sérias dúvidas quanto à eficácia do sistema de controlo.

51. O recorrente afirma contudo que o AID exerceu permanentemente a sua missão de supervisão relativamente ao COZ. Além disso, no caso concreto do ano de 1987, o AID teria agido instigado pelo COZ.

52. O facto de, nessa ocasião, o AID ter sido expressamente convidado pelo COZ [15], portanto pelo organismo que a AID devia controlar, a verificar o processo de fabrico, pode levar a concluir que, nos outros casos, os seus controlos não eram conduzidos regularmente.

53. Foi assim que surgiram dúvidas legítimas acerca da eficácia do sistema de controlo, principalmente nos anos anteriores a 1987, perante a incerteza de, naquela época, ter havido efectivamente controlos do AID.

54. Estas dúvidas são ainda reforçadas pela remissão da Comissão para os relatórios de verificação enviados pelo recorrente, e que foram elaborados quando das verificações conduzidas em 1987 pelo AID. Deles resulta que nem os directores nem os trabalhadores das fábricas de lacticínios sabiam que a manteiga fabricada segundo o método NIZO não era admitida à intervenção. A Comissão afirma ter feito verificações similares por ocasião do seu controlo de 1989. Não se pode pois ter a certeza de que as empresas que só utilizavam o método NIZO, ou que o utilizavam simultaneamente com outros, não tenham vendido manteiga aos organismos de intervenção.

55. O Reino dos Países Baixos contrapõe que o VIB tinha publicado as condições de admissão à intervenção conjuntamente com o lançamento dos seus concursos. Portanto, a proibição relativa à manteiga NIZO devia ser conhecida. O facto de os proprietários das fábricas de lacticínios não se encontrarem suficientemente informados não permite duvidar da qualidade dos controlos efectuados.

56. Esta argumentação não pode ser aceite. Uma empresa que, segundo afirma, destinava a sua produção — segundo o método NIZO — à intervenção e tinha apresentado propostas relativas a manteiga para intervenção as quais foram recusadas na sequência de controlos eficazes, devia ter sabido, o mais tardar nessa data, que a manteiga NIZO não era admitida à intervenção. O facto de as empresas não estarem informadas da proibição de vender manteiga NIZO em intervenção põe seriamente em causa a eficácia do sistema de controlo. Esta constatação do sistema em nada é

15 — O AID também foi convidado pelo VIB a proceder a este controlo; tratava-se então de saber se a esperada alteração à regulamentação da produção já era aplicada pelas fábricas de lacticínios.

afectada pela afirmação do recorrente de que a manteiga NIZO se vendia tão bem no mercado livre que se tornava desnecessária uma produção destinada à intervenção. Das actas das reuniões realizadas, no âmbito dos controlos, com os proprietários das fábricas de lacticínios, resulta que estes também produziram manteiga NIZO com vista à intervenção.

57. Considera ainda o recorrente que os relatórios de verificação não podem ser utilizados como meio de prova. Acho, no entanto, que estes documentos — facultados pelo próprio recorrente — podem efectivamente ser explorados no sentido de se apurar se deles emergem dúvidas justificadas quanto à eficácia do sistema.

58. Por fim, a Comissão assinalou ainda ter sido o próprio COZ a suscitar dúvidas quanto à eficácia do seu sistema de controlo. Este ponto é contestado pelo recorrente. A Comissão remete aqui novamente para as respostas do ministro Braks. Quanto à questão de saber porque é que um controlo administrativo efectuado através de verificações aleatórias dos livros foi considerado inexequível na prática, o ministro respondeu que um controlo na acepção da regulamentação pertinente só pode ser efectuado no quadro de um controlo administrativo global da contabilidade. Tal significaria um controlo sistemático sobre a totalidade de produção e, assim, igualmente sobre as aquisições, as vendas e a armazenagem. Deve-se, no mínimo, indagar o motivo por que não foi efectuado esse tipo de controlo. Em qualquer dos casos, a impressão dada é a de que tal não ocorreu nos Países Baixos. De uma outra resposta resulta que as propostas de alteração dos controlos feitas pelo COZ só foram realizadas muito tardiamente.

59. Do conjunto das alegações e das considerações acima tecidas resultam sérias dúvidas quanto à eficácia do sistema de controlo neerlandês, sendo a argumentação da Comissão suficiente para se considerar que provou o que lhe cabia provar acerca das irregularidades de que acusava o Reino dos Países Baixos.

60. O recorrente contesta igualmente o cálculo das reduções efectuado pela Comissão. Tal prende-se, por um lado, com a questão de saber que despesas foram tomadas em consideração para o cálculo. Quanto a este ponto, o recorrente considera que o exercício a que deve respeitar a rectificação financeira é o de 1987. No caso presente, só deviam ser tidas em conta as aquisições dos organismos de intervenção e os respectivos controlos efectuados entre 1 de Dezembro de 1986 e 1 de Julho de 1987. A primeira data corresponde ao início do exercício de 1987. Quanto à data de 1 de Julho de 1987, corresponde ao momento em que a manteiga fabricada a partir de natas frescas foi admitida em intervenção

e, por este motivo, os controlos controvertidos deixaram de ser necessários. Se se tomar como base de cálculo as quantidades de manteiga adquiridas naquele período, a redução deveria limitar-se a 11 milhões de HFL.

61. A Comissão contrapõe que as despesas consideradas neste apuramento das contas foram as declaradas pelo recorrente para o ano de 1987. Incluíam também a manteiga admitida à intervenção nos anos precedentes. Tendo em conta a inexistência de controlos efectivos, as despesas relativas à manteiga não podiam ser suportadas pela Comissão *para o ano de 1987*. Como as contas relativas às despesas declaradas para 1985 e 1986 estavam encerradas, já não era possível proceder a uma correcção para aqueles anos. O apuramento das contas para 1987 não respeitava apenas às despesas feitas com a aquisição de manteiga em intervenção nesse ano. Tratava-se das despesas que tinham sido declaradas para o ano de 1987. Estas podem, segundo a Comissão, referir-se também a aquisições de anos anteriores.

62. O Reino dos Países Baixos responde que um apuramento das contas significa simultaneamente que as despesas efectuadas foram consideradas regulares e que foi ainda verificada a sua conformidade com as normas comunitárias. É provável que o apuramento das contas se refira a manteiga que foi adquirida pelo organismo de intervenção em anos anteriores. Mas, se o apuramento das contas relativo a esses anos já estiver encerrado, tal significa que as despesas foram consideradas regulares. Deste modo, a manteiga adquirida (regularmente) em anos anteriores não pode gerar, *a posteriori*, despesas cuja regularidade não seja reconhecida.

63. A Comissão considera esta análise incorrecta. Além disso, acolhê-la significaria que lhe seria vedado tirar as consequências financeiras de irregularidades apenas verificadas alguns anos depois de cometidas. O apuramento das contas relativo a um exercício significa, pura e simplesmente, que no apuramento das contas dos exercícios seguintes a Comissão já não pode corrigir as despesas relativas aos mesmos. Por outras palavras, o apuramento das contas é definitivo. Mas tal não significa que a Comissão admita actuações que, não obstante terem decorrido no ano correspondente, originam despesas que — tal como se verifica no presente caso — são apresentadas em exercícios posteriores. Tal também não impede a Comissão de tirar consequências financeiras de irregularidades que só sejam descobertas alguns anos mais tarde — desde que, no entanto, a redução se refira a um exercício cujas contas ainda não estejam encerradas.

64. Nos termos do artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 1723/72 da Comissão, de 26 de Julho de 1972, relativo ao apuramento das contas do Fundo de Orientação e de Garantia

Agrícola, Secção «Garantia» [16], a decisão de apuramento das contas implica «a determinação do montante das despesas efectuadas em cada Estado-Membro durante o ano em questão, atribuídas ao FEOGA, Secção Garantia...» [17]. Daqui resulta que só a decisão de apuramento das contas determina as despesas que serão imputadas ao FEOGA. Tendo em conta, por sua vez, o artigo 3.° do Regulamento n.° 729/70, de acordo com o qual apenas são financiadas as intervenções empreendidas segundo as regras comunitárias, pode-se concluir do referido preceito que a decisão verifica igualmente que as despesas foram efectuadas segundo as regras comunitárias.

65. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o objectivo primordial de apuramento das contas «é assegurar que as despesas efectuadas pelas autoridades nacionais o foram de acordo com as normas comunitárias» [18]. O Tribunal considerou ainda que, enquanto as contas não estiverem devidamente apuradas, a Comissão é obrigada, por força do Regulamento n.° 729/70, a afastar a tomada a cargo pelo FEOGA das restituições que não tiverem sido concedidas de acordo com as normas comunitárias. Esta obrigação não desaparece pelo facto de o apuramento das contas ocorrer após o termo do prazo previsto no artigo 5.° do mesmo regulamento.

66. Daqui decorre que a decisão de apuramento das contas visa essencialmente evitar à Comissão o pagamento de despesas injustificadas. Esta possibilidade deve subsistir, não obstante os prazos fixados, até ao encerramento definitivo. Não é conciliável com este objectivo a possibilidade de declarar mais tarde as despesas ainda não determinadas para o ano em causa, devido a deficiências não detectadas, e que despesas já determinadas possam gerar despesas subsequentes em anos posteriores — como por exemplo despesas de armazenagem — sem que a Comissão possa — apesar de não se terem ainda realizado os apuramentos de contas dos anos posteriores — tirar as consequências financeiras das irregularidades entretanto verificadas e que se vão reflectir nos custos declarados nos anos seguintes. Nesta medida, deve reconhecer-se que a possibilidade da Comissão efectuar correcções devido a controlos insuficientes abrange igualmente as despesas com manteiga adquirida em intervenção, armazenada após 28 de Fevereiro de 1985 e declarada pelo recorrente para 1987.

67. O recorrente contesta ainda o montante das reduções efectuadas. A taxa de 10% fixada pela Comissão é arbitrária e é injustificada, dado que a Comissão não apresentou nenhum caso ou facto concreto relativo às alegadas infracções cometidas pelo Reino dos Países Baixos.

16 — JO L 186, p.1; EE 03 F6 p. 70.

17 — Este regulamento foi revogado, com efeitos a partir de 16 de Outubro de 1995, pelo Regulamento (CE) n.° 1663/95 da Comissão, de 7 de Julho de 1995, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.° 729/70 no que respeita ao processo do apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia» (JO L 158, p. 6). Contudo, por força do artigo 9.° do Regulamento n.° 1663/95, mantém-se em vigor relativamente ao apuramento das contas do FEOGA até ao exercício financeiro de 1995 inclusive. Segundo o artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1663/95, a decisão de apuramento das contas «... determinará o montante da despesa efectuada em cada Estado-Membro durante o exercício financeiro em questão que será reconhecido como imputável ao FEOGA, sem prejuízo das decisões tomadas subsequentemente, em conformidade com o n.° 2, alínea c) do referido artigo.» (Este último prevê, aliás, sob determinadas condições, outras correcções).

18 — Acórdão de 27 de Janeiro de 1988, Dinamarca/Comissão (349/85, Colect., p. 169, n.° 19).

68. A Comissão responde, acertadamente, que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, ter-lhe ia sido igualmente possível rejeitar a totalidade dos custos. O Tribunal de Justiça já decidiu que, em casos nos quais se revele impossível determinar em que medida uma actuação nacional incompatível com o direito comunitário provocou um aumento das despesas de uma das rubricas do FEOGA, a Comissão «não tem outra alternativa» senão recusar a totalidade, e não apenas uma certa percentagem, do financiamento das despesas [19]. Dado que a insuficiência dos controlos não permite determinar com exactidão os prejuízos, teria sido possível uma recusa total. A este propósito, a Comissão remete para um acórdão do Tribunal de Justiça, no qual se lê:

«... uma vez que resulta do que precede que as fiscalizações efectuadas... não constituem controlos aprofundados... a Comissão teria podido excluir da imputação ao FEOGA a totalidade dos montantes em questão» [20].

69. A Comissão assinala ainda que uma redução de 10% deve, no caso em apreço, ser considerada muito moderada. Segundo o controlo efectuado pelo AID em 1987, tinham sido rejeitadas pelos organismos de intervenção mais de 25 000 t de manteiga, por a mesma não obedecer às normas impostas. Esta quantidade corresponderia a 40% da manteiga proposta à intervenção em 1987. Nestas condições, a Comissão considera que uma redução de 10% não está fixada a um nível demasiado elevado.

70. Em contrapartida, o recorrente opõe que a Comissão se baseia numa quantidade de manteiga que — graças aos seus controlos — não foi precisamente vendida à intervenção. No entanto, como já foi dito, existem sérias dúvidas sobre a execução em anos anteriores de controlos regulares e eficazes. É pois possível considerar como dado adquirido que, em anos anteriores, os organismos de intervenção, na ausência de controlos eficazes, também adquiriram manteiga que não deveria ter sido aceite. Note-se a este propósito que, nos anos precedentes, não foi rejeitada qualquer manteiga proposta à intervenção. Ora, nada permite afirmar que ao longo daqueles anos não tenha sido proposta nenhuma manteiga NIZO e que, subitamente, 40% da manteiga proposta em 1987 tenha sido fabricada segundo o método NIZO.

71. As directrizes adoptadas pela Comissão em matéria de correcção fixa, sob proposta de um grupo de trabalho (Belle Group Report), prevêem três percentagens de: 2%, 5% e 10%. Impõe-se uma correcção de 10% quando as deficiências se refiram à totalidade ou a elementos essenciais do sistema de controlo, ou respeitem à execução dos controlos necessá-

19 — Acórdãos de 4 de Julho de 1996, Grécia/Comissão (C-50/94 Colect., p. I-3331, n.º 26), de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão (15/76 e 16/76, Colect. I-1979, p. 145, n.ºs 32 e segs.); e de 24 de Março de 1988, Reino Unido/Comissão (347/85, Colect., p. 1749, n.º 13).

20 — Acórdão de 8 de Janeiro de 1992, Itália/Comissão (C-197/90, Colect., p. I-1, n.º 39).

rios para garantir a regularidade das despesas de forma a que seja razoável concluir no sentido da existência de um risco elevado de prejuízos consideráveis.

72. Tendo em conta a deficiência dos controlos e o facto de a quantidade da manteiga indevidamente proposta à intervenção representar 40% da quantidade total, uma correcção de 10% não é desproporcionada.

73. Somos pois levados a concluir que as acusações aduzidas pelo recorrente relativamente ao modo de cálculo da correcção são improcedentes.

74. No primeiro fundamento, o recorrente invoca igualmente uma violação de outro regulamento. No seu relatório de síntese, a Comissão acusava o Reino dos Países Baixos de ter infringido os artigos 3.° e 5.° do Regulamento CEE n.° 283/72 [21]. Segundo o seu artigo 3.°, os Estados-Membros enviam à Comissão um relatório sobre os casos de irregularidades objecto de um primeiro acto de verificação administrativa ou judiciária. Por sua vez, o artigo 5.° versa sobre a recuperação das importâncias pagas indevidamente. O Reino dos Países Baixos contesta ter infringido estas disposições, pois só teria havido uma irregularidade na acepção do artigo 3.° se a manteiga NIZO tivesse efectivamente sido adquirida em intervenção. Na sua interpretação do texto do regulamento, só tem de ser comunicada à Comissão uma violação efectiva das normas comunitárias.

75. Ao invés, a Comissão considera que o conceito de «irregularidade» deve ser interpretado em sentido lato. Remete aqui para um documento de trabalho que elaborou segundo o qual se deve partir do princípio ter havido uma irregularidade quando uma norma comunitária é ignorada, no intuito de apropriação injustificada de uma soma, em detrimento do FEOGA, sem que para tal seja necessário que aquele Fundo sofra efectivamente um prejuízo financeiro. Quanto ao conceito de «primeiro acto de verificação administrativa ou judiciária», também ele deve ser interpretado em sentido lato. Refere-se a um primeiro relatório elaborado e assinado por uma autoridade nacional competente e relativo a uma situação de violação da regulamentação tida como certa. Este relatório não está sujeito a quaisquer requisitos especiais quanto à forma.

76. A Comissão chama ainda a atenção para o facto de, no presente caso, não ser possível excluir a possibilidade de fraude relativamente aos anos anteriores. Acresce que no sistema estabelecido pelo Regulamento n.° 283/72 não são só as consequências financeiras dos actos que devem ser tidas em conta, mas também a sua gravidade. No caso em apreço, estavam em causa 40% da totalidade da manteiga proposta num só ano. As autoridades neerlan-

21 — Regulamento do Conselho, de 7 de Fevereiro de 1972, relativo às irregularidades e à recuperação das importâncias pagas indevidamente no âmbito da política agrícola comum assim como à organização de um sistema de informação nesse domínio (JO L 36, p. 1; EE 03 F5 p. 161).

desas teriam podido daí concluir que parte da manteiga já adquirida em intervenção também não cumpria os requisitos fixados. Não se pode excluir a possibilidade de uma fraude relativamente à manteiga não admitida à intervenção devido aos controlos. A manteiga podia ter sido proposta à intervenção num outro Estado-Membro. No caso vertente, o risco de fraude era particularmente elevado dado não ser possível detectar qualquer diferença entre a manteiga NIZO e a manteiga fabricada a partir de natas ácidas.

77. Ao analisar o texto do artigo 3.°, deparamo-nos no seu n.° 2 com uma disposição que prevê que os dados fornecidos especificam qual a exigência não cumprida. Poder-se-ia daí inferir que só as violações efectivas de normas comunitárias devem ser assinaladas. Mas, por outro lado, o artigo 4.° dispõe que cada Estado-Membro comunicará sem demora aos outros Estados-Membros assim como à Comissão as irregularidades de que se receiem efeitos muito rápidos fora do seu território. O mesmo se aplica às irregularidades que revelem o emprego de uma nova prática fraudulenta. Daqui se deduz que se pretende essencialmente evitar o mais possível novos casos de fraude. Nesta perspectiva — e tal como a Comissão referiu — é importante que seja informada mesmo dos casos de tentativa de fraude. Esta intenção encontra também expressão no artigo 7.°, n.° 3, segundo o qual a Comissão organizará a nível comunitário reuniões de informação destinadas a examinar as informações obtidas «nomeadamente no que respeita aos ensinamentos a tirar relativamente a irregularidades...». Por fim, no terceiro considerando reconhece-se a necessidade de comunicar os casos de irregularidades à Comissão com o fim de «conhecer a natureza das práticas fraudulentas».

78. Neste contexto, também o conceito de «primeiro acto de verificação administrativa ou judiciária» deve ser interpretado em sentido lato. Como a Comissão acertadamente afirma, pode partir-se do princípio que o AID regista as irregularidades que detecta e, nessa medida, que aquelas foram objecto de um primeiro acto de verificação administrativa ou judiciária.

79. Da própria redacção do regulamento resulta que ambos os conceitos devem ser interpretados em sentido lato e que, por conseguinte, pode ser imputada ao recorrente uma infracção ao regulamento. Tanto mais que este devia ter encarado a hipótese de, em anos anteriores, ter havido efectivamente irregularidades. Assim, é indiferente que o documento de trabalho no qual a Comissão se baseia tenha sido redigido em 1989.

80. As considerações do recorrente quanto ao segundo fundamento — violação dos princípios gerais de direito como o princípio da diligência e o princípio da segurança jurídica — versam largamente sobre a problemática já debatida relativamente ao primeiro fundamento. O recorrente acusa a Comissão de ter violado o princípio da diligência, nomeadamente, por não ter tido em conta os seus esforços com vista à introdução de um sis-

tema de controlo eficaz. Ora, já expusemos na primeira parte da tomada de posição que subsistem sérias dúvidas quanto à eficácia do sistema de controlo.

81. Além disso, o recorrente contesta uma vez mais a fixação em 10% da correcção dos reembolsos. Alega que a Comissão não teve em conta as suas próprias linhas directrizes e fundamenta este argumento na afirmação de que o sistema de controlo não apresentava lacunas. Este ponto também já foi discutido no âmbito do primeiro fundamento, tendo-se concluído no sentido da existência de sérias dúvidas quanto à eficácia da globalidade do sistema de controlo. Portanto, a Comissão agiu correctamente ao aplicar uma correcção de 10% com base nas suas próprias linhas directrizes. A este respeito, convém chamar mais uma vez a atenção para o facto de que, tal como já afirmámos, a Comissão teria podido recusar a imputação da totalidade das despesas.

82. O recorrente também faz notar que, por ocasião de uma investigação da Comissão em 1987, conduzida no âmbito do apuramento das contas de 1986, não ter esta emitido qualquer crítica quanto ao seu sistema de controlo. Era pois legítimo que o recorrente partisse do princípio que a Comissão considerava o seu sistema de controlo eficaz e suficiente. Não era possível que a Comissão chegasse à conclusão oposta quando de uma investigação realizada volvidos dois anos. Na opinião do Reino dos Países Baixos, há aqui uma violação do princípio da segurança jurídica.

83. Nesta instância, as partes estão em litígio sobre o objecto do controlo realizado pela Comissão em 1987. A Comissão afirma tratar-se de uma verificação com um objecto completamente distinto da realizada em 1989. Em 1987, foi efectuado um controlo de conjunto. O controlo da manteiga quando da sua aquisição em intervenção tinha sido apenas uma das vertentes verificadas, entre muitas outras. Em contrapartida, o controlo de 1989 destinou-se apenas a indagar se tinham fundamento as dúvidas levantadas por um membro do Parlamento Europeu quanto à deficiência dos controlos. De resto, e ainda segundo a Comissão, pode dar-se como certo que a verificação de 1987, que apenas atingia a intervenção de uma forma genérica, visava o respeito pelas normas em vigor na época. Ora, após 1987, a manteiga fabricada a partir de natas frescas passou a ser admitida à intervenção e, por conseguinte, tornava-se desnecessário supervisar os controlos sobre esse ponto. O Reino dos Países Baixos contesta que a verificação conduzida em 1987 tenha respeitado à nova regulamentação.

84. É possível dar como provado que a investigação de 1989 incidiu especificamente sobre a questão de saber se o recorrente tinha efectuado controlos cuja eficácia permitisse garantir que apenas fosse vendida em intervenção a manteiga fabricada a partir de natas ácidas. Não se percebe por que é que a Comissão, após ter detectado fraudes num controlo específico, não poderia daí tirar consequências financeiras, pelo simples motivo de não ter detectado aquelas fraudes numa investigação precedente. Tal significaria que

um controlo, realizado em determinada época, no decurso do qual não foi detectada qualquer anomalia, exclui todas e quaisquer consequências financeiras futuras, mesmo se na sua sequência forem descobertas irregularidades. Como já foi dito, o apuramento das contas destina-se a verificar se as despesas são conformes à regulamentação comunitária. Deve portanto ser possível — enquanto as contas não forem devidamente encerradas — daí tirar as consequências financeiras de irregularidades anteriores.

85. A este respeito, há que repetir que são os Estados-Membros os responsáveis, em primeira linha, pela organização dos controlos. Os Estados-Membros devem conceber os mesmos de forma a evitar irregularidades. No presente processo, é o próprio recorrente a assinalar que os controlos poderiam levantar dificuldades. Por outro lado, afirmou por várias vezes que, mesmo recorrendo às hipóteses de controlo propostas pela Comissão, não era viável efectuar um controlo eficaz. O Reino dos Países Baixos não pode eximir-se à sua responsabilidade de organizar controlos eficazes, invocando para tal o facto de a Comissão não ter verificado qualquer irregularidade quando de um controlo precedente.

86. Como último fundamento, o recorrente invoca uma violação do artigo 190.° do Tratado CE, alegando a insuficiente fundamentação da decisão da Comissão. Por um lado, o Reino dos Países Baixos avança também aqui com considerações que de facto cabem no primeiro fundamento. Por outro lado, no que respeita à questão de saber se a fundamentação da Comissão era suficiente, remete-se para a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual as decisões de apuramento das contas não exigem uma fundamentação detalhada, desde que o país interessado tenha estado estreitamente associado ao processo de elaboração da decisão e, portanto, conheça os motivos pelos quais a Comissão considera não dever imputar ao FEOGA os montantes em litígio [22]. Dado que o próprio recorrente mencionou a abundante troca de correspondência entre os Países Baixos e a Comissão entre 1989 e 1993, considera-se que este Estado-Membro esteve suficientemente associado ao processo prévio.

87. Conclui-se pois que os fundamentos invocados pelo Reino dos Países Baixos contra a decisão da Comissão não procedem.

Despesas

88. Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida deve ser condenada nas despesas.

22 — Acórdão Reino Unido/Comissão (já referido, nota n.° 19, n.° 60).

D — Conclusão

89. Atendendo ao que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que:

«1) Negue provimento ao recurso.

2) Condene o Reino dos Países Baixos nas despesas.»